

Selbstregulierung: Mehr als nur Imagepflege?

Unter wachsendem Druck von NGOs und öffentlicher Meinung sind die Finanzbranche und einige Industriezweige in den letzten Jahren freiwillige Verpflichtungen eingegangen, Grossprojekte in der Dritten Welt sorgfältiger zu beurteilen. Können solche Selbstregulierungen halten, was sie versprechen?

Stefan Howald

Seit langem haben sich die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit kritisch mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IMF) auseinandergesetzt. In den letzten Jahren ist aber die Bedeutung des privaten Sektors für Entwicklungsprojekte gestiegen. Ende 2002 arbeiteten deshalb einige NGOs aus Westeuropa und den USA die so genannte Collevocchio-Deklaration aus, die von der Finanzbranche mehr soziale und ökologische Verantwortung forderte. Die Deklaration, in der Schweiz von der Erklärung von Bern mitgetragen, wurde im Januar 2003 beim Public Eye in Davos lanciert.¹ In sechs Punkten verlangt sie von den Banken die Beachtung von Nachhaltigkeit und Unschädlichkeit der Kredite, ein Bekenntnis zu Verantwortung, Rechenschaftspflicht und Transparenz, sowie die Verpflichtung, Märkte nachhaltiger zu machen und Regulierungen zu fördern.

Die Initiative wurde von 10 Banken und Finanzorganisationen aufgegriffen, die im Juni 2003 die Equator Principles verabschiedeten. Darin sprachen sie sich für eine sozial verantwortungsvolle und nachhaltige Krediterteilung aus. Zu den Initiatoren zählten die Citybank aus den USA, ABN Amro aus Holland, die britische Barclays sowie die deutsche West LB; aus der Schweiz war die CS Gruppe dabei. Mittlerweile haben sich 28 Banken und Finanzinstitutionen aus 14 Ländern auf die Equator Principles verpflichtet, darunter vier Banken aus Brasilien, als bisher einzigem sich entwickelnden Markt. Laut einer Finanzanalyse haben diese Banken letztes Jahr 75 % der privaten Kredite in Entwicklungsländern im Umfang von 55 Mrd. US-Dollar vergeben. Die UBS beteiligt sich nicht, weil sie laut eigener Einschätzung «als Kreditgeber nicht im Bereich der internationalen Projektfinanzierung tätig ist.»

Mit den Equator Principles verpflichten sich die unterzeichnenden Banken, bei der Gewährung von Krediten über 50 Mio. US-Dollar die Richtlinien der Weltbank zu befolgen.² Danach werden Darlehen in drei Kategorien unterteilt; die Risikokategorien A und B verlangen ein Gutachten über die ökologischen Auswirkungen eines Projekts und einen entsprechenden ökologischen Umsetzungsplan. Zugleich müssen betroffene Gruppen konsultiert und sollen unabhängige Experten beigezogen werden. Die Equator Principles sind interne Richtlinien, die «freiwillig und unabhängig» eingegangen werden und keinerlei «Rechte für oder Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Körperschaften oder Privaten» schaffen.

Im Januar 2004 skizzierte Andreas Missbach (EvB), wiederum in Davos, die «Möglichkeiten und Mängel» der Equator Principles.³ Grundsätzlich sieht die Erklärung von Bern, die den kritischen Dialog mit dem Finanzsektor mit angestossen hat, darin einen wichtigen Schritt, weil die Finanzinstitute erstmals eine breitere Verantwortlichkeit jenseits bloss technisch-finanzieller Fragen anerkannten. Allerdings sei eine erste griffigere Version im Verlauf der Diskussionen unter den Initiatoren verwässert worden. Missbach formulierte drei kritische Vorbehalte gegenüber den Principles in der vorliegenden Fassung. Erstens seien sie in der Reichweite begrenzt, weil sie nur direkte Projektkredite betreffen und die übrigen Finanztätigkeiten der Banken nicht abdecken. Zweitens stützten sie sich zu stark auf die Kriterien der Weltbank, die selber zu wenig griffig sind; insbesondere sei der Begriff «sozial verantwortlich» zu schwammig. Drittens gingen sie zu wenig weit bezüglich offengelegter Information und Rechenschaftspflicht. Damit sprach Missbach einen zentralen Schwachpunkt der Selbstregulation an. Er schlug einige Verbesserungen vor: So sollte ein unabhängiger Rechenschaftsmechanismus installiert werden; die Kreditverträge sollten spezifische Bedingungen enthalten und bei Nichterfüllen durch den Gläubiger auch die Kündigung ermöglichen; schliesslich sollten die Banken vom Bonussystem für die Angestellten pro abgeschlossenem Kredit abkommen.

Ernüchternd

Die Webseite der Equator Principles hat seither permanent Erfolge verkündet und vor allem den Beitritt weiterer Finanzinstitute aufgelistet. Die NGOs ihrerseits haben im Oktober 2003 BankTrack gegründet, welches «die Operationen des privaten

Finanzsektors und seine Auswirkungen auf die Menschen und die Umwelt verfolgen» soll. Finanziert wird die Organisation hauptsächlich von einer US-Stiftung und dem niederländischen Umweltministerium. Im Juni 2004 zog BankTrack nach einem Jahr eine erste Bilanz der Equator Principles. Die fiel unter dem Titel «Prinzipien, Profite oder PR?» ziemlich ernüchternd aus.⁴ Nur bei einzelnen Unternehmen seien kleine Hoffnungszeichen auszumachen, etwa bei US-amerikanischen Banken, die Richtlinien übernommen hätten, die über die Equator Principles hinausgingen. Insgesamt aber, so lautet das Fazit, lasse sich bislang bei der Krediterteilung der Banken kaum eine Veränderung feststellen. Umweltpolitisch höchst fragwürdige Projekte würden weiterhin unterstützt, insbesondere die heiss umstrittene Ölpipeline Baku-Tiflis-Ceyhan (BTC). Sie soll Öl aus dem kaspischen Meer von Aserbeidschan via Georgien nach der Türkei führen; ein von den USA gefördertes Projekt, um sich Öl aus dem früheren sowjetischen Einflussbereich zu sichern und die Abhängigkeit vom Mittleren Osten zu verringern. Gegen die von einem Konsortium unter der Führung von BP geplante Pipeline sind seit längerem schwere Einwände erhoben worden. Die Webseite der Equator Principles erklärte denn auch, BTC stelle den ersten wichtigen Test für die Prinzipien dar. Nach extensiven Studien sowie einem unabhängigen Gutachten seien verschiedene Banken ebenso wie die Weltbank zum Schluss gekommen, das Projekt genüge den formulierten Kriterien. So erhielt das BP-Projekt im Februar 2004 Kredite von 15 Banken, darunter 9, die die Equator Principles unterschrieben haben. Dagegen hat BankTrack die weiter bestehenden Einwände verschiedenster NGOs aufgelistet und zieht die Schlussfolgerung: «Die Banken sind bei diesem ersten Test deutlich durchgefallen.»

Equator Principles-Banken finanzieren unter anderm ebenfalls ein Projekt zur Ausdehnung der Sojaproduktion in Brasilien, das zur Versteppung beitragen wird; neben der Projektführerin, der holländischen Rabobank, ist auch Crédit Suisse involviert. Bei weiteren hoch kontroversen Projekten werden gegenwärtig Gespräche zur Finanzierung geführt, darunter bei der Sachalin-Pipeline und dem Omkareshwar-Damm in Indien. Im April sprachen sich zudem elf Banken, darunter die Credit Suisse, in einem Brief an die Weltbank gegen striktere Richtlinien für Erdöl- und Bergbauindustrien aus. Zusammenfassend meint BankTrack, die «ernüchternden Beobachtungen bei einzelnen Krediten, die Zurückhaltung der Banken, bindende Verpflichtungen einzugehen, und die obstruktive Lobbypolitik haben das öffentliche Vertrauen in die Principles untergraben».

Kurz nach Veröffentlichung des kritischen Berichts kam es im Juli 2004 in London zu einem Treffen zwischen Banken und NGOs. Dabei konterten die Banken die Kritik der NGOs vor allem mit Zahlen zur internen Ausbildung für soziale und ökologische Risikoanalysen. Ein nächstes Treffen ist auf den Januar 2005 vorgesehen. In der Zwischenzeit soll eine Arbeitsgruppe auf drei Gebieten tätig werden: Beim Ausbau der Webseite als Instrument der Umsetzung der Principles; bei der Verbesserung der Transparenz und Information; sowie bei der Frage, wie NGOs sich künftig in den Entscheidungsprozess der Banken einschalten können. Eine Weiterentwicklung scheint allerdings eher zweifelhaft. CS-Mediensprecher Bernd Schanzenbaecher meint, die Equator Principles hätten sich innert kürzester Zeit zum Industriestandard entwickelt, die Notwendigkeit, sie griffiger zu machen, bestehe nicht: «Nein. Das Vorgehen ist sauber geregelt. Basis sind die Safeguardpolicies der IFC [der International Finance Group der Weltbank] und daran halten wir uns.»

Publish What You Pay

Ein Bereich, der als notorisch korrupt gilt, sind die so genannten extraktiven Industrien von Erdöl, Erdgas und Bergbau. Über den Fluch des schwarzen Goldes für die Länder des Südens und Ostens existieren ausführliche Studien.⁵ Rund 50 Länder sind von einer einseitigen Wirtschaftsentwicklung und einer krass ungleichen Vermögensverteilung betroffen; die meisten sind sowohl hoch verschuldet wie schwer korrupt. Im Juni 2002 lancierte der zum Philanthrop mutierte frühere Spekulant George Soros deshalb die Publish What You Pay-Kampagne, die von sechs NGOs in Grossbritannien aufgegriffen wurde. Die Kampagne fordert die verpflichtende Offenlegung von Zahlungsströmen wie Steuern, Förderzinsen und Konzessionszahlungen durch die Unternehmen an die Regierungen und andere öffentliche Institutionen, wobei nur noch jene Unternehmen an die Börse zugelassen werden sollen, die diese Auflagen erfüllen.⁶

Mittlerweile wird PWYP von über 260 NGOs weltweit unterstützt, in der Schweiz unter anderem von Brot für alle und Transparency International Schweiz; das Sekretariat befindet sich in Berlin.

Mitte 2003 startete der britische Premierminister Tony Blair die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die das Konzept von PWYP aufgreift. Auch das Europaparlament hat mittlerweile eine entsprechende Empfehlung verabschiedet.

Allerdings basiert EITI auf Freiwilligkeit und wird nur langsam greifbar. Bisher haben sich vier Pilotländer bereit erklärt, die EITI-Richtlinien zu testen: Aserbeidschan, Ghana, Kirgisien und Nigeria.

Von Nigeria bis Kasachstan

Besonders dringlich wäre eine Offenlegung im Falle Nigeria. Dort zweigte der frühere Diktator Sani Abacha einst Erdölgelder in Milliardenhöhe ab und platzierte sie unter anderem auf Schweizer Bankkonten – einen Fall, den die AFP seit längerem aktiv verfolgt (siehe Seite 1 dieser fpi). Doch auch die heutige Situation bleibt prekär. Im soeben veröffentlichten Korruptionsindex von Transparency International rangiert Nigeria an 144. Stelle von 146 untersuchten Ländern.

Ähnliches gilt für Angola. Laut einer Studie von Human Rights Watch sind dort von 1997 bis 2002 rund 4,2 Mrd. US-Dollar an Öleinnahmen nicht in den offiziellen Abrechnungen des Staatsbetriebs Sonangol aufgetaucht.⁷ Pro Jahr sind also rund 700 Mio. versickert, was den jährlichen Sozialausgaben von Angola entspricht. Das meiste Geld ist vermutlich auf Konten von Regierungs- und Parteifunktionären gelandet.

In der Schweiz sind gegenwärtig 750 Mio. US-Dollar eingefroren, die vermutlich aus dubiosen Schuldendeals stammen. 1996 verhandelte die angolansische Regierung mit der russischen Regierung über eine Umschuldung von 5 Mrd. Dollar; die Schuld rührte von Waffenlieferungen aus den 1980er Jahren her. Laut informellen Quellen erliess die russische Regierung den grösseren Teil der Schulden; 1,5 Mrd. wurden in ein Darlehen umgewandelt, das in 31 Tranchen bis 2016 zurückbezahlt werden sollte. Russland verkaufte die Schuldscheine im August 2001 zu einem Discountpreis an die private Firma Abalone; zwei von deren führende Vertreter waren angolansische Geschäftsleute mit engen Beziehungen zur angolansischen Regierung. Abalone erhielt seinerseits von der angolansischen Regierung durch Öleinnahmen gedeckte Darlehen, um die Schuldscheine abzugelten.

Doch im Februar 2002 fror der Genfer Staatsanwalt Daniel Devaud 750 Mio. Dollar auf Genfer Bankkonten ein. Laut seinen Abklärungen waren im Verlauf des Deals nur 161 Mio. an das russische Finanzministerium gegangen, aber mindestens 257,6 Mio. an angolansische Offizielle und Geschäftsleute, darunter auch Angolas Präsident José Eduardo dos Santos. Vermutlich überschritt der Betrag der Darlehen die nominellen

Schulden bei weitem, wobei der Grossteil davon privat abgezweigt wurde. Nach der Beschlagnahmung des Geldes rief die angolische Regierung vorübergehend den Botschafter in der Schweiz ab und drohte mit einer Klage gegen Devaud wegen Verleumdung des angolischen Präsidenten. Mitte 2003 lehnte die Regierung einen von der Schweiz vorgeschlagenen Kompromiss ab. Im Juni 2004 hiess es von angolischer Seite, der Fall werde nächstens geregelt.

Tatsächlich hat es in den letzten Jahren in Angola zaghafte Fortschritte gegeben. Erstmals sind so genannte signature bonuses, also Summen, die für eine Vertragsunterschrift bezahlt werden, publiziert worden. Im Juni hat der Finanzminister versprochen, dass Angola der EITI beitreten werde. Doch bleibt Angola auf dem jüngsten Korruptionsindex an 133. Stelle klassiert.

Auch aus Kasachstan sind Ölgelder auf Schweizer Konten gelandet. Bereits vor 2 Jahren war in den USA ein Mitarbeiter von Mobil Oil wegen Bestechung bei der Vergabe von Förderrechten in Kasachstan verurteilt worden. Ein weiterer Bestechungsfall ist hängig, in dessen Rahmen 110 Mio. US-Dollar auf Schweizer Konten blockiert sind, wobei der gegenwärtige Staatspräsident Nursultan Naserbajew impliziert wird.⁸

Blutdiamanten

Besonders umstritten ist die Diamantenindustrie, die durch Blutdiamanten aus Liberia und dem Kongo in die Schlagzeilen geriet. Um den Imageschaden zu korrigieren, starteten die wichtigsten Firmen 2002 in Zusammenarbeit mit der UNO den so genannten Kimberley-Prozess. Seit dem 1. Januar 2003 müssen alle international gehandelten Rohdiamanten von einem «Kimberley Process Certificate» begleitet werden, das von der zuständigen Behörde des exportierenden Landes ausgestellt wird.⁹ Staaten, die sich nicht am Zertifikationssystem beteiligen, dürfen keine Rohdiamanten ein- oder ausführen. Zudem müssen alle Diamantengruben und -schürfer eine staatliche Lizenz haben und alle Verkäufer und Aufkäufer, alle Händler, Agenten und Kuriergesellschaften müssen von den entsprechenden Behörden registriert und lizenziert sein.

Noch eine Ernüchterung

Mittlerweile nehmen 50 Länder am Kimberley-Prozess teil. Im März 2004 hatte die NGO Global Witness in einem Bericht allerdings bemängelt, dass die Industrie das Abkommen

bislang vor allem zur PR benützt habe. Global Witness und Amnesty International haben im Oktober 2004 einen weiteren Bericht vorgelegt, der den Detailhandel in den USA und in Grossbritannien unter die Lupe nimmt.¹⁰

85 Unternehmen wurden angefragt, weniger als die Hälfte antwortete, und von denen konnte kaum jemand belegen, wie die Sorgfaltspflicht in der Praxis gehandhabt werde. Vor allem mit den Zertifikaten hapert es. In Grossbritannien stellten von 333 besuchten Läden nur 25 % ein mehr oder minder vollständiges Zertifikat für die Herkunft ihrer Diamanten aus; in den USA waren es von 246 besuchten Läden nur gerade 13 %. Laut dem Bericht *Deja Vu* «bedeutet das Fehlen einer systematischen Überwachung durch die Diamantenindustrie, dass keine Einschätzung möglich ist, ob die Firmen die Minimalstandards erfüllen und es folglich auch keinerlei Konsequenzen bei Nichterfüllen gibt.» Global Witness /Amnesty International fordern deshalb die Umwandlung der Selbstregulierung in eine obligatorische Verpflichtung.

Ohne Zweifel haben die jüngsten Aktivitäten der Zivilgesellschaft die Privatunternehmen unter Rechtfertigungsdruck gesetzt. Da die darauf reagierenden Initiativen – Equator Principles, EITI, Kimberley-Prozess – auf Freiwilligkeit beruhen, weisen sie allerdings beträchtliche Mängel auf. Dagegen zeigen ältere Kampagnen die Bedeutung von vier Kriterien für wirksame Regulierungsmechanismen: Öffentliche Rechenschaftspflicht; klare Finanzierung des Monitoring; Sanktionsmöglichkeiten; keine Straffreiheit für vergangene Verstösse. Bei den gegenwärtigen Initiativen sind weder die Rechenschaftspflicht noch die Finanzierung der Überwachung befriedigend geregelt. So hat sich beispielsweise die Beweislast auf die Seite der NGOs verlagert, denen beträchtliche Ressourcen abverlangt werden. Noch gravierender stellt sich die Frage von Sanktionsmöglichkeiten: Während beim von der Uno gestützten Kimberley-Prozess beschränkte Sanktionen verhängt werden können, bleiben die Equator Principles in dieser Hinsicht zahnlos.

¹ www.banktrack.org/publications

² www.equator-principles.com

³ www.evb.ch/Kampagnen: Finanzplatz Schweiz

⁴ www.banktrack.org/publications

⁵ Catholic Relief Service: *Africa's Oil Boom and the Poor*.

⁶ www.publishwhatyoupay.org

⁷ Human Rights Watch: *Some Transparency, no Accountability. The Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights* (www.hrw.org/reports/2004Angola). Siehe auch www.swisspeace.org/koff/Angola.

⁸ Siehe fpi 2/2004.

⁹ www.kimberleyprocess.com sowie fpi 1/2003.

¹⁰ www.globalwitness.org/reports